

УДК 351/354

ФИЛАТОВА Мария Петровна – магистрант 2-го курса направления «Государственное и муниципальное управление», кафедра «Менедж-мент» (men_756@mail.ru)

РАЗИНЬКОВА Оксана Павловна – к.э.н., доцент, профессор кафедры «Менеджмент» (men_756@mail.ru)

ПРОБЛЕМЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНЕ

Аннотация. Рассмотрены проблемы повышения эффективности государственного управления в регионе, даны основные направления повышения эффективности государственного управления в Тверской области.

Ключевые слова: государственное управление, регион, государственное регулирование, государственное управление регионом.

Filatova M.P., master 2 course, the direction of «State and municipal management», «Management» Department (men_756@mail.ru)

Razinkova O.P., K.E.N., associate Professor of the Department «Management» Tver (men_756@mail.ru)

THE PROBLEM OF IMPROVING THE MANAGEMENT OF PUBLIC SECTOR OF ECONOMY IN THE RUSSIAN FEDERATION

Abstract. The article considers the problem of improving the management of public sector of economy in the Russian Federation are the main directions of increase of efficiency of management of state sector of economy in the Russian Federation.

Keywords: public sector, the market, government regulation, public administration.

О качестве управления говорят последнее время немало, но число проблем от этого не уменьшается. Главная причина, видимо, в том, что Россия все еще находится в состоянии неопределенности переходного периода. Многое было разрушено, но ничего не предложено взамен. Нет ясности и в том, какое общество создается, каковы приоритеты развития. Законы есть, но они часто не работают. В результате появляются теневая экономика, теневые финансы, двойные стандарты в управлении. Нередко технологии управления у законодателей одни, а у исполнительной власти – другие.

Все это создает немалые трудности в управлении регионами. Часто невозможно предсказать, каким будет федеральный курс даже через несколько месяцев, не говоря уже о длительной перспективе. Все это свидетельствует об актуальности данного исследования.

Государственное управление как область исследований, научная дисциплина и дисциплина специализации появилось в нашей стране сравнительно недавно – в начале 90-х гг. XX в. Можно утверждать, что теоретические основы науки еще находятся в стадии формирования и непосредственно зависят от состояния и развития политических и социально-экономических отношений. В широком смысловом значении государственное управление рассматривается как целостная сфера деятельности государственной власти, всех ее ветвей, органов, должностных лиц, т. е. как реализация государственной власти во всех ее формах и методах. В рамках данного подхода В.Г. Атаманчук объясняет государственное управление как практическое, организующее и регулирующее воздействие государства (через систему своих структур) на общественную и частную жизнедеятельность людей в целях ее упорядочения, сохранения или преобразования, опирающееся на властную силу [1]. И.А. Василенко характеризует государственное управление как систему принятия политических и административных решений, которые проводятся в жизнь с помощью административно-государственного аппарата [2].

В свою очередь государственное управление регионом представляет собой целостную систему, в которую входят цели, задачи, функции, информация, кадры, органы, методы, процессы, техника и технология управления как элементы данной системы [3].

Управление в регионе является комплексом целеустремленных действий на базе современных принципов, направленным на обеспечение оптимального функционирования региональной системы. Регион как единое целое выступает с точки зрения государственного управления, с одной стороны, в качестве подсистемы (объектной) и, с другой стороны, – в качестве самоуправляющейся системы (субъектной), которые находятся в противоречивом единстве [4].

Эффективность государственного управления – проблема, имеющая исторический подтекст. Неэффективное государственное управление является следствием того общественного устройства, которое не способно включить в активные социальные механизмы большинство людей. Одной из существенных причин неэффективности государственного управления является отсутствие включенности большой массы людей в экономическую, политическую, социальную деятельность, что проецируется на всю социальную действительность.

Результативное государственное управление экономикой региона представляет собой совокупность действий по подготовке, утверждению, реализации и контролю за действиями исполнительных органов государственной власти региона, связанными с достижением стратегических целей социально-экономического развития региона на основе применения определенных методов государственного стимулирования спроса и предложения, создающими импульс для последующей корректировки региональной экономики рыночными методами [5].

Оценка результативности деятельности в рамках управления экономикой региона может быть представлена следующим образом.

В начале каждого периода устанавливаются четкие цели и количественные показатели, отражающие их выполнение. По окончании планового периода на основе отчетов о реализации планов оценивается степень достижения плановых показателей и формируются интегральные оценки, отражающие результативность деятельности исполнительных органов государственной власти в рамках каждого региона. На основе данной оценки должна осуществляться необходимая корректировка, направленная на достижение поставленной цели.

Все варианты сценариев экономического развития региона должны обеспечить достижение прогрессивных структурных сдвигов, что означает увеличение доли инновационного сектора экономики в ВРП региона [6].

Механизм управления экономикой региона – это ключевой элемент системы управления территориями, наиболее сложная ее часть, представляющая собой совокупность тесно взаимосвязанных, образующих управляющую, управляемую, инструментальную подсистемы в их интеграционной целостности и формирующих механизм воздействия на региональное хозяйство, условия жизнедеятельности населения, общественные, экономические и социальные процессы в целях повышения уровня социально-экономического развития региона и качества жизни населения в нем.

Выполнение вышеизложенного ставит перед органами управления (как на региональном, так и федеральном уровне) принципиально новые задачи, которые связаны с адаптацией реализуемого механизма управления экономикой с учетом разнообразия регионов. Соответственно, необходимо использовать дифференцированный подход к управлению экономикой регионов.

Формирование механизма управления экономикой региона является актуальной задачей с использованием соответствующего инструментария управления, требующей разработки методического обеспечения его реализации. Механизм управления экономикой региона, выступая элементом системы управления, формируется в результате взаимодействия трех составляющих: управляющей части – субъекта управления; управляемой части – объекта управления и инструментальной части, представленной совокупностью элементов (инструментов и способов реализации целей и задач управления).

Эффективность государственного управления рассматривается как результат сложного взаимодействия различных факторов, среди которых доминирующее положение занимают человеческий и социально-экологический факторы. С такой точки зрения эффективность власти должна оцениваться по степени защищенности сбалансированных интересов общества и государства: работу госаппарата можно признать действительно эффективной лишь в том случае, если он успешно решает

проблему оптимальной защиты интересов государства и населения, социальных групп и каждого человека.

Повышение эффективности системы государственного управления – одно из наиболее важных институциональных условий ускорения темпов социально-экономического развития страны. Приоритетными направлениями кадровой политики в системе государственной службы согласно Концепции реформирования системы государственной службы Российской Федерации являются:

- формирование эффективного механизма подбора кадрового состава государственных служащих и работы с ним;

- повышение престижа государственной службы и авторитета государственных служащих;

- совершенствование программ подготовки и профессионального развития государственных служащих.

Можно сделать печальный, но весьма честный и адекватный ситуации вывод: государственное управление в современной России является образцом невысокой эффективности. Не обеспечены экономические и социальные права граждан, не ослабевают межнациональные конфликты. Вообще, практика развития местного самоуправления в Российской Федерации свидетельствует: государственная власть стремилась и стремится переложить на нижестоящий уровень решение как можно большего числа социально-экономических задач. Тем самым она пытается снять с себя ответственность за решение этих задач, но при этом сохранить рычаги влияния на местные процессы, реальный контроль за действиями местных администраций. Для достижения этой цели проводится политика концентрации бюджетных средств в верхних эшелонах власти, тогда как местные бюджеты неизменно оказываются в положении зависимых просителей. Местное самоуправление в подавляющем большинстве своем экономически маломощно для того, чтобы реально влиять на положение дел. Постоянная нехватка средств стала самой большой проблемой на пути реализации конституционного принципа независимости от органов государственной власти.

Отметим, что сохраняется нечеткость в разделении ответственности между уровнями управления. Очень большие полномочия у исполнительной власти по сравнению с законодательной. Как правило, расходы на уровне муниципальных образований формируются «от достигнутого», т. е. в отрыве от их реальных финансово-бюджетных потребностей. В результате логика бюрократического управления весьма проста: один год «придавил» муниципалов – и дальше несколько лет можешь на них влиять, даже диктовать свою волю. А это порождает еще одну очень серьезную проблему в управлении – субъективизм. И, наконец, очевидно: неумение, а порой и нежелание органов государственной власти строить свои отношения с местным самоуправлением как с партнером.

Местное самоуправление в нынешних российских условиях просто «задавлено» массивом делегированных сверху полномочий, не обеспеченных необходимыми финансовыми ресурсами. Оно оказалось экономически несостоятельным перед лицом тех требований, которые предъявляет к нему население. В то же время как власть, наиболее приближенная к людям, именно местное самоуправление чаще всего вызывает недовольство жителей. В результате значение этого важного уровня власти откровенно дискредитируется. Фактически сохранилось административное подчинение местных органов власти вышестоящим государственным органам.

Реформирование государственной службы становится приоритетным направлением в области государственного строительства и предполагает решение следующих основных задач:

- создание условий для оптимального организационно-правового обеспечения государственной службы;

- определение обязанностей, полномочий и мер ответственности государственных служащих на основе должностных (служебных) регламентов;

- внедрение основных методов планирования, стимулирования и оценки деятельности государственных служащих, рациональное использование ресурсов в системе государственной службы;

- обеспечение открытости государственной службы в интересах развития гражданского общества и укрепления государства;

- применение эффективных методов подбора квалифицированных кадров для государственной службы, оценки результатов служебной деятельности государственных служащих, а также создание условий для их должностного (служебного) роста;

- реализация программ подготовки кадров для государственной службы и профессионального развития государственных служащих;

- внедрение механизмов выявления и разрешения конфликта интересов на государственной службе, а также законодательного регулирования профессиональной этики государственных служащих;

- создание оптимальных материально-технических условий для эффективного функционирования государственной службы и исполнения государственными служащими своих должностных (служебных) обязанностей;

- обеспечение развития системы управления государственной службой на федеральном уровне, на уровне субъекта Российской Федерации и на уровне государственного органа.

Эти меры призваны повысить эффективность государственной службы РФ в интересах развития гражданского общества и государства, укрепить доверие граждан к аппарату органов государственной власти, обеспечить прозрачность государственной службы, повысить ее авторитет и улучшить социальную защищенность государственных служащих.

Рассмотрим управление в регионе на примере Тверской области и оценим его эффективность. Тверская область – субъект Российской Федерации, входит в состав Центрального федерального округа, административный центр – г. Тверь. Территория Тверской области – 84,2 тыс. кв. км. Высшее должностное лицо – Губернатор Тверской области, утверждаемый в должности Законодательным собранием Тверской области по представлению Президента Российской Федерации сроком на 5 лет. В состав области входит 23 города, 30 поселков городского типа. Область включает 7 городских округов и 36 муниципальных районов [9].

В 2013 г. социально-экономическая ситуация в Тверской области формировалась в условиях «сужения» потребительского спроса, снижения деловой активности и характеризовалась замедлением экономического роста, ускорением инфляционных процессов. Инвестиционный рейтинг региона ЗВ1, проводимый агентством «Эксперт» в 2013 г., определил Тверскую область как территорию с пониженным потенциалом (умеренный риск) [7].

Повышение качества работы государства, выраженное в первую очередь в эффективном оказании государственных услуг, не может быть достигнуто только путем модернизации существующих организационных процессов. Важнейшими элементами новой системы отношений власти и общества становятся взаимодействие и координация деятельности, информационная открытость и каналы прямой и обратной связи, наличие широкого сектора некоммерческих организаций, выполняющих функцию общественной оценки развития и эффективности государственных услуг.

В 2012 г. была принята государственная программа «Государственное управление и гражданское общество Тверской области на 2013–2018 годы», направленная на повышение эффективности системы исполнительных органов государственной власти Тверской области и ее взаимодействия с социально-экономическими институтами в целях достижения качественного, эффективного государственного управления.

При сохранении существующих направлений общественного развития в сфере реализации государственной программы прогнозируется усиление следующих тенденций:

- рост активности общественных институтов, увеличение числа активных субъектов экономических и общественных процессов;

- развитие информационных технологий при оказании государственных услуг и межведомственном взаимодействии;

- запрос на эффективный общественный и экспертный анализ решений власти;

- постепенная смена приоритетов общественного запроса на партнерские отношения, активизация требований по росту качества услуг, оказываемых государством, при снижении требований к наращиванию необеспеченных социальных гарантий государства;

- внедрение объективных и прозрачных принципов кадровой политики в системе государственной гражданской службы;

установление порядка оплаты труда государственных гражданских служащих в зависимости от достижения показателей результативности профессиональной служебной деятельности.

Ключевые проблемы в сфере государственного управления и гражданского общества в Тверской области можно условно разделить на две группы. При этом решение первой группы проблем невозможно без решения проблем второй группы [8].

Первая группа проблем:

недостаточная эффективность оказания основных государственных услуг Тверской области (далее – государственные услуги);

низкий уровень удовлетворенности и информирования граждан о работе системы исполнительных органов государственной власти;

низкая вовлеченность общественного сектора в решение ключевых задач социально экономического развития области.

Вторая группа проблем:

невысокая эффективность анализа краткосрочного и долгосрочного влияния решений исполнительных органов государственной власти Тверской области на социально-экономическое положение региона;

незначительная доля государственных гражданских служащих, имеющих последовательные внутренние установки на рост профессиональной компетенции.

Возникновение комплекса указанных проблем связано с рядом факторов.

Факторы национального значения:

отсутствие связи полномочий и задач региона с системой закрепления доходных источников (объем средств, необходимый регионам для выполнения полномочий и приоритетных федеральных задач, не связан с закрепленными доходными источниками и объемами финансовой помощи из федерального бюджета);

наличие в обществе социальной апатии и патернализма;

отсутствие нацеленности государственных гражданских служащих на результат и социальный эффект;

сложившиеся стереотипы закрытости и элитарности власти;

недостаточное использование современных технологий управления в работе государственных органов власти;

Факторы регионального значения:

длительное отсутствие региональной стратегии развития;

обширность территории региона и низкая плотность населения, что не только ведет к удорожанию государственных и муниципальных услуг, в первую очередь социального характера (образование, здравоохранение, социальная защита), но и напрямую влияет на их качество;

географическое месторасположение региона между Москвой и Санкт-Петербургом создает объективные предпосылки для оттока экономически активного населения;

состояние инженерной инфраструктуры: изношенность инженерной инфраструктуры, прежде всего в сфере жилищно-коммунального хозяйства (физический износ более 60 %) оказывает отрицательное влияние на качество и стоимость предоставляемых услуг, снижает инвестиционную привлекательность региона;

отсутствие телекоммуникационной инфраструктуры на территории Тверской области (цифровое неравенство).

Для предоставления государственных и муниципальных услуг исполнительными органами государственной власти Тверской области и органами местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, межведомственного электронного взаимодействия необходимо наличие на территории региона развитой телекоммуникационной инфраструктуры, обеспечивающей предоставление населению качественных и доступных услуг связи. В настоящее время такая инфраструктура существует только на территории областного центра, ситуация в районных центрах отличается коренным образом.

Ключевым направлением развития системы государственного управления в Тверской области является повышение эффективности ее работы по следующим направлениям:

создание нормативно-правовой базы, необходимой для реализации основных направлений государственной политики Тверской области; совершенствование процесса нормотворчества; повышение качества нормативных правовых актов, эффективности защиты прав и законных интересов граждан;

обеспечение координации деятельности территориальных органов федеральных органов государственной власти, государственных органов Тверской области, органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, а также институтов гражданского общества и конфессий;

рост эффективности работы исполнительных органов государственной власти Тверской области, формирование системы четкого распределения ответственности и функций;

активное внедрение современных технологий при оказании государственных услуг;

повышение уровня удовлетворенности получателей государственных услуг как основного критерия оценки работы исполнительных органов государственной власти;

совершенствование системы постоянного повышения квалификации и внутренней мотивации гражданских служащих;

обеспечение прозрачности и информационной открытости исполнительных органов государственной власти.

Приоритетами государственной политики в Тверской области в сфере реализации государственной программы на стратегический период являются:

повышение эффективности стратегического и оперативного планирования и анализа;

повышение информационной открытости исполнительных органов государственной власти Тверской области;

активное вовлечение общественного сектора в решение социально значимых проблем Тверской области;

оценка качества работы исполнительных органов государственной власти Тверской области по результатам деятельности и эффективности оказываемых государственных услуг.

Государственная программа предусматривает создание такой системы исполнительной власти, где информационная открытость, взаимодействие с институтами гражданского общества, повышение внутренней мотивации государственных гражданских служащих к про-фессиональному росту являются не элементами, имеющими самостоятельную ценность, а инструментарием и необходимым условием повышения эффективности работы системы исполнительных органов государственной власти.

Реализация государственной программы связана с выполнением следующих подпрограмм:

- 1) «Развитие архивного дела в Тверской области»;
- 2) «Организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории Тверской области»;
- 3) «Поддержка общественного сектора и обеспечение информационной открытости исполнительных органов государственной власти Тверской области»;
- 4) «Создание условий для эффективного функционирования системы исполнительных органов государственной власти Тверской области»;
- 5) «Повышение статуса города Тверской области, удостоенного почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы».

В рамках подпрограммы 1 «Развитие архивного дела в Тверской области» будут разработаны и внедрены концепции «Дружелюбная среда» в государственных архивах Тверской области, сформирован Архивный фонд Тверской области и произведено совершенствование его информационного потенциала, разработана концепция и системы мероприятий для повышения эффективности поиска и доступа к архивной информации с использованием информационных технологий.

Подпрограмма 2 «Организация деятельности по государственной регистрации актов гражданского состояния на территории Тверской области» предусматривает организацию работы по своевременной полной государственной регистрации актов гражданского состояния на территории Тверской области; создание и наполнение единого электронного банка данных актов гражданского состояния на территории Тверской области; публикацию в средствах массовой информации материалов о деятельности

Отдела записи актов гражданского состояния Тверской области и отделов записи актов гражданского состояния органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области; организацию торжественных мероприятий в органах местного самоуправления муниципальных образований Тверской области, направленных на пропаганду семейных ценностей; повышение квалификации сотрудников Отдела записи актов гражданского состояния Тверской области и отделов записи актов гражданского состояния органов местного самоуправления муниципальных образований Тверской области и др.

Подпрограмма 3 «Поддержка общественного сектора и обеспечение информационной открытости исполнительных органов государственной власти Тверской области» предполагает ведение регулярного мониторинга медиапространства Тверской области; ведение и наполнение официального сайта Правительства Тверской области; проведение встреч, семинаров с молодыми журналистами, журналистами интернет-изданий, популярными блоггерами; создание и ведение реестра журналистов Тверской области; проведение конкурсов «Лучший журналист месяца», «Лучший журналист года»; предоставление субсидии на поддержку редакций районных и городских газет; обеспечение взаимодействия Правительства Тверской области с представителями некоммерческих организаций Тверской области при участии в общероссийских и международных мероприятиях; разработку методологии оценки социального климата в Тверской области и факторов, влияющих на него, и другие мероприятия.

Подпрограмма 4 «Создание условий для эффективного функционирования исполнительных органов государственной власти Тверской области» предусматривает:

своевременное замещение должностей государственной гражданской службы Тверской области, а также обучение государственных гражданских служащих, впервые принятых на государственную гражданскую службу Тверской области;

методическое сопровождение организации профессионального развития государственных гражданских служащих;

профессиональную переподготовку и повышение квалификации государственных гражданских служащих;

субсидию на возмещение нормативных затрат, связанных с оказанием государственных услуг (выполнением работ) в соответствии с государственным заданием, государственному бюджетному учреждению Тверской области «Учреждение по эксплуатации и обслуживанию административных зданий и помещений»;

капитальный ремонт недвижимого государственного имущества.

Подпрограмма 5 «Повышение статуса города Тверской области, удостоенного почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы» предусматривает:

административное мероприятие «Организация взаимодействия с общественными организациями по вопросам отбора мероприятий в целях

чествования муниципальных образований Тверской области, территории которых связаны с присвоением городу Тверской области почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы»;

проведение комплекса мероприятий, связанных с присвоением почетного звания Российской Федерации «Город воинской славы» и увековечением памяти погибших при защите Отечества».

Каждый регион отличается своей экономической и социальной структурой, местом в решении республиканских и общегосударственных задач. Поэтому социально-экономические процессы, протекающие в регионе и требующие управления, должны соответствовать задачам, присущим конкретному территориальному образованию [4]. В связи с этим исследование системы и механизма государственного управления регионом, в том числе реализации контрольных функций управления в современных условиях, весьма актуально.

Библиографический список

1. Атаманчук, Г.В. Теория государственного управления. Курс лекций. Изд. 2-е, дополн. / Г.В. Атаманчук, М.: Омега-Л, 2008. 385 с.
2. Василенко, И.А. Государственное и муниципальное управление: Учебник / И.А. Василенко. М.: Гардарики, 2009.
3. Гутман, Г.В. и др. Управление региональной экономикой / Г.В. Гутман, М.: Финансы и статистика, 2012.
4. Некрасов, Н.Н. Региональная экономика / Н.Н. Некрасов, М. Экономика, 2008.
5. Буреш, О.В. Государственное управление экономикой региона / О.В. Буреш, А.Ф. Исхакова // «Российское предпринимательство». 2012. № 24 (222). С. 222–228.
6. Кожин, Е.П. Проектирование в системе управления финансами региона / Е.П. Кожин, Н.С. Бескорвайная // Вестник университета (Государственный университет управления). 2009. № 16.
7. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов. [Phhttp://expert.ru](http://expert.ru)
8. Государственная программа Тверской области «Государственное управление и гражданское общество Тверской области» на 2013–2018 гг. Тверь. Постановление Тверской области № 188-пп от 21.05.2013 г.
9. Тверь и Тверская область – достопримечательности, новости, карта, фотографии. [Phhttp://www.tverprovince.ru](http://www.tverprovince.ru)

